La gestion par résultats : un mode d'emploi pour la création de valeur

Marie-Hélène Jobin
Professeure Agrégée
École des Hautes Études Commerciales de Montréal

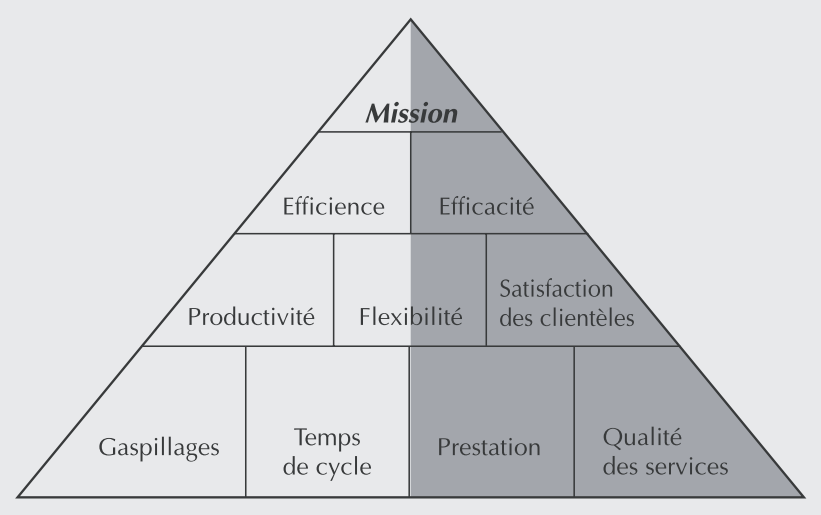
La gestion par résultats se présente comme une approche intégrée qui permet de favoriser la création de valeur et de mobiliser les efforts de chacun vers cet objectif. Cet article présente une application de la gestion par résultats dans un contexte d'administration publique. Nous faisons état de la démarche poursuivie et des défis de mise en œuvre qui ont été relevés dans l'implantation de cette approche. Au cœur de ce déploiement, nous avons eu recours à une démarche fonctionnelle qui a permis de redonner un sens à l'action de plusieurs unités, d'identifier des améliorations structurelles et de faciliter la formulation d'objectifs et d'indicateurs en lien avec les fonctions et les rôles de tous les gestionnaires et employés. En déployant la gestion par résultats par le biais de l'analyse fonctionnelle, nous avons ainsi amélioré la création de valeur, facilité l'identification de cette valeur et la reddition des comptes. Cet article trace un portrait de la démarche entreprise et montre la voie pour les étapes à venir.

Toutes les organisations sont condamnées à créer de la valeur. Qu'elles soient privées ou publiques, à but lucratif ou à mission sociale, les organisations sont confrontées à créer de la valeur pour différents acteurs. Selon les contextes, ces acteurs seront des clients, des actionnaires, des employés ou encore des bénéficiaires, des contribuables ou la société dans son ensemble. Dans l'administration publique, comme dans beaucoup d'autres organisations, le défi consiste souvent à recentrer les énergies pour créer plus de valeur pour les contribuables, les clients et les bénéficiaires de services. La valeur créée peut prendre plusieurs formes, entre autres, des délais plus courts, des services plus courtois et conviviaux, une offre de services plus complète et flexible, des renseignements exacts, plus de transparence et d'équité dans le traitement des dossiers, la discrétion, le respect, la confidentialité et, finalement, des coûts mieux contrôlés et une plus grande imputabilité. Pour y parvenir, les efforts doivent venir de partout.

Tout comme une chaîne logistique intégrée, plusieurs maillons contribuent à offrir à chaque citoyen des prestations de services attendues, avec diligence, efficacité et efficience. Ainsi, la création de valeur est une quête qui mobilise, à juste titre, l'intérêt de plusieurs personnes dans l'organisation publique. Tous les employés, du sous-ministre jusqu'aux techniciens, doivent être impliqués dans cette démarche. Leurs contributions ne seront pas les mêmes mais devront s'articuler afin de dégager la meilleure valeur pour le client.

Des remerciements très spéciaux sont adressés à la coordonnatrice du projet de mise en œuvre de la gestion par résultats au Ministère de l'éducation, Mme Luce Bureau, sans qui la mise en œuvre n'aurait pas été un succès. Je remercie également M. Pierre A. Bélanger, chargé de mission au Secrétariat à la modernisation pour son soutien, le développement du modèle et les judicieux commentaires apportés à cette communication. Des remerciements sont aussi adressés à tous les gestionnaires qui ont participé au développement de l'approche et au processus de mise en œuvre.

Figure 1 - Pyramide de la création de valeur dans le secteur public



Adapté de Lynch et Cross (1995)

En adaptant le modèle d'évaluation de la performance proposé par Lynch et Cross (1995) au domaine de la fonction publique, nous pouvons représenter la création de valeur sous la forme d'une pyramide (figure 1). Nous avions déjà utilisé cette approche pour cartographier la création de valeur et identifier les objets de mesure dans un contexte de service à la clientèle et de logistique (Tchokogué et *al.,* 2001). Cette pyramide lie d'une façon structurée la mission de l'organisation aux aspects plus tangibles de création de valeur.

Partant de la **mission**, on peut identifier deux grands aspects de la création de valeur en contexte public. Premièrement, il y a la quête d'une plus grande **efficience** de l'appareil étatique. Tous les efforts de rationalisation, d'attrition des effectifs, d'allègement réglementaire et de simplification des processus s'inscrivent dans cette partie de droite de la pyramide. Deuxièmement, il y a la recherche d'une plus grande **efficacité**, c'est-à-dire, une meilleure réponse aux besoins des clientèles, de la population et de la société dans son ensemble. L'État a le difficile mandat de répondre de la création de valeur simultanément sous ces deux aspects.

Si on progresse vers le bas dans la pyramide, à l'étage suivant, les concepts d'efficacité et d'efficience prennent des contours plus définis. On parle alors de **productivité**, de **flexibilité** et de **satisfaction des clientèles**. Encore une fois, une approche équilibrée doit être observée. La flexibilité a comme caractéristique qu'elle représente à la fois une création de valeur pour l'état et pour les clientèles.

Finalement, à l'étage inférieur, la création de valeur est définie en des termes plus opérationnels. Les deux premiers aspects s'alignent sous la recherche d'une plus grande efficience. En effet, la création de valeur peut se faire à travers une chasse aux gaspillages en temps et en ressources et par la réduction des temps de cycle. Par ailleurs, l'efficacité sera recherchée par l'offre de services de meilleure qualité des interventions et une prestation de services plus diligente et conviviale. Tout comme dans l'entreprise à vocation commerciale, en particulier en logistique, **la chasse aux gaspillages, la réduction des temps de cycle, l'amélioration de la qualité des interventions et des produits et de meilleures prestations sont les quatre leviers de création de valeur** sur lesquels la fonction publique doit miser pour créer de la valeur pour ses citoyens et ses contribuables.

Conscients de la nécessité de travailler sur tous les fronts à la fois, de partout dans l'OCDE, les appareils gouvernementaux ont entrepris d'améliorer leurs offres de services aux citoyens et de viser une plus grande efficacité et efficience de la fonction publique (PUMA/PAC (95) 24). Des initiatives remarquables ont été répertoriées mais des difficultés demeurent. C'est le cas au Québec où un ensemble de défis se posent dans le contexte de la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique qui propose une modernisation de l'appareil étatique québécois. Dans le cadre de cette loi, les organismes et ministères se voient demander de produire des déclarations de services aux citoyens, d'implanter la gestion par résultats et d'adopter des mécaniques de reddition des comptes et de mesure de performance.

Il est une chose d'admettre et de comprendre la nécessité que les efforts de tous s'orientent vers la création de valeur, il en est une tout autre de mettre en œuvre ce principe. Dans les organisations complexes, en particulier dans le secteur public, la détermination d'objectifs en lien avec la création de valeur et la mesure de la performance ne font pas toujours partie de la culture. Par ailleurs, dans les ministères, qui souvent ne sont pas directement responsables des prestations de services aux clientèles, aligner les efforts de l'ensemble des unités et donner un sens à l'action de tous et toutes relèvent de l'exploit. C'est le cas de plusieurs ministères responsables de l'éducation un peu partout dans le monde.

Le contexte d'intervention

Au Canada, l'éducation est un champ de compétence provinciale. Pour la province de Québec, l'instance gouvernementale qui gère les questions relatives à l'éducation se nomme le ministère de l'Éducation. Le Ministère exerce sa compétence sur un large spectre de domaines allant de l'éducation préscolaire à l'enseignement universitaire. Ce ministère est aussi responsable de la formation professionnelle et technique et de l'aide financière aux études.

Au ministère de l'Éducation, plusieurs facteurs de complexité sont réunis. Il s'agit d'un ministère important qui compte près de 1400 employés, dont 100 cadres. Le budget annuel s'établit autour de 10 milliards de $Can dont une grande partie est distribuée dans les réseaux. La Loi donne toutefois à des commissions scolaires et des établissements plusieurs responsabilités et champs de compétences en matière de gestion scolaire et d'enseignement. Ainsi, bien qu'il finance et encadre les opérations des réseaux, le Ministère n'est pas directement responsable des prestations d'enseignement et des services aux élèves, aux étudiants et aux autres clientèles. Il agit, plus souvent qu'autrement, à titre de développeur de contenu, de coordonnateur, de mobilisateur, d'argentier et de gardien des lois. Comme il n'entre pas directement en contact avec les clientèles bénéficiaires des services de l'éducation, il se voit aussi confronté à considérer les partenaires des réseaux préscolaire, primaire, secondaire, collégial et universitaire comme ses clients immédiats.

Par ailleurs, le ministère de l'Éducation, à l'instar de l'ensemble de la fonction publique québécoise, a dû survivre à des coupes sévères d'effectifs au cours des dernières années. La stratégie des départs volontaires adoptée pour parvenir à équilibrer les budgets a entraîné une érosion des compétences dans des secteurs clés. De plus, la moyenne d'âge élevée des cadres du ministère laisse présager que cet effritement des compétences risque de s'accentuer au cours des cinq prochaines années. La moyenne d'âge élevée implique aussi une démobilisation de certains des cadres et des employés face aux changements inévitables qu'entraînera la mise en œuvre des nouveaux principes de gestion.

Le Ministère a aussi été confronté au cours des dernières décennies à de nombreux efforts déçus de mobilisation des ressources et d'amélioration des pratiques de gestion. La gestion par objectifs (McConkey, 1975; Solomon et Winslow, 1983) a été très à la mode à une certaine époque mais l'impression que tous en gardent c'est la bureaucratie qu'elle a générée et le peu de cohérence de cet exercice. Puis ce fut la vague « Qualité totale » qui déferla sur l'appareil gouvernemental québécois (Kelada, 1992). La complexité de l'appareil public a vite eu raison de ceux qui s'étaient investis dans cette démarche exigeante. Il faut admettre que les conditions gagnantes n'étaient pas réunies pour assurer le succès de la démarche :

- Pas de sentiment d'urgence
- Une implication réservée des hauts dirigeants
- Une culture client à construire
- Une conception étriquée de ce que pouvait vouloir signifier pour le secteur public la triade de la qualité

Ces revers successifs ont entraîné un désenchantement et ont émoussé le désir de changement et d'amélioration, même chez les plus optimistes. Plusieurs en sont même à douter que ce ministère soit capable de changer. C'est pourquoi le spectre de la loi 82 et les exigences qu'elle impose sont perçues très négativement.

Les grandes lignes de la Loi sur l'administration publique

Plusieurs citoyens ont perdu confiance en ceux qui nous gouvernent et dans les appareils étatiques. On demande plus de transparence, plus d'efficacité, plus d'imputabilité à ceux qui administrent l'état. Les gouvernements ont donc la difficile tâche de restaurer leur crédibilité. Ainsi, de partout dans l'OCDE, des efforts ont été engagés pour moderniser la gestion publique, créer plus de valeur pour les citoyens et mieux rendre des comptes. Le premier défi consiste à déterminer quelles sont les bonnes choses à faire et comment s'assurer qu'elles sont bien faites (Osborne et Gaebler, 1992).

Dans les grandes lignes, les efforts de modernisation visent à « laisser les gestionnaires gérer » plutôt que d'administrer dans un contexte davantage axé vers la réponse aux attentes du marché. Le mouvement général est aussi supporté par une stratégie de décentralisation, d'allègement et de gains de flexibilité de l'appareil gouvernemental, comme le résume cette citation tirée d'une publication de l'OCDE (PUMA/PAC (95) 24) :

> « La liste des défis lancés à la société dans les pays membres de l'OCDE est impres-

> sionnante. Préparer notre société et notre économie pour le prochain siècle est une préoccupation majeure. Plusieurs études mettent en évidence l'existence d'une convergence des approches adoptées par différents pays. C'est le cas notamment des réductions budgétaires, de la déréglementation, de l'orientation vers le marché. Des technologies nouvelles, des nouvelles méthodes de gestion, des nouveaux outils et critères d'évaluation, de la décentralisation, de la déconcentration, de la codification, de la flexibilité dans les budgets et dans les questions de personnel, de la qualité des services, de l'orientation des clients et de la privatisation. »

Au Canada, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, des efforts marqués ont été faits en ce sens (ACDI, 1999 ; Performance Measurement – Alberta Treasury). Au Québec, bien que les efforts de modernisation remontent à près de vingt ans maintenant, ce n'est qu'en mai 2000 que la Loi sur l'administration publique a finalement été adoptée et sanctionnée.

> « La présente loi affirme la priorité accordée par l'Administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens ; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect des principes de transparence.
>
> Elle reconnaît le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale »
>
> (Article 1 de la Loi sur l'administration publique)

La Loi encadre différents aspects mais la réforme proposée repose sur quelques principes directeurs (Paquin, 2000) :

- L'engagement d'atteindre des résultats, de la part de chaque ministère ou organisme qui fournit directement des services aux citoyens, par le biais d'une **déclaration de services aux citoyens** (Bélanger et *al.,* 2000). Ce document fournit une information claire sur la nature et l'accessibilité des services offerts et la diligence à laquelle le citoyen est en droit de s'attendre dans la prestation de ces services.
- L'obligation, pour chaque organisme ou ministère, de produire sur une base pluriannuelle un **plan stratégique** qui met l'accent sur les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention retenus, de même que les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats et les cibles visées.
- L'invitation à conclure des **conventions de performance et d'imputabilité** entre des unités administratives à l'intérieur d'un ministère ou d'un organisme. Une telle convention encadre la production attendue de résultats en énonçant les objectifs à rencontrer et les indicateurs qui seront suivis pour y parvenir.
- **L'imputabilité des ministres,** sous-ministres et des hauts dirigeants de tous les organismes et ministères des résultats atteints et l'obligation de **reddition des comptes** devant les citoyens par l'entremise de l'Assemblée nationale.

En outre, la nouvelle Loi énonce les principes d'une gestion davantage axée vers l'atteinte des résultats à tous les niveaux de l'administration gouvernementale, l'utilisation des ressources dans cette perspective et l'allégement des règles de gestion. Ainsi, nous pouvons constater que la Loi invite les organismes et ministères à utiliser les quatre leviers de création de valeur que nous avons exposés.

Si l'adoption de la Loi a été quelque peu tardée, on doit toutefois constater que les efforts sont soutenus et que la lutte est menée sur tous les fronts au sein de l'administration québécoise. Pour se conformer à la Loi, les ministères et organismes ont tous préparé leur **déclaration de services aux citoyens** et certaines **conventions de performances et d'imputabilité** ont été signées. Cette année le **plan stratégique** de chaque ministère et organisme ont été déposés à l'Assemblée Nationale.

Bien que ces nouvelles pratiques aient demandé des efforts considérables à chaque organisme, il faut toutefois constater que dans certains ministères, peu de changements internes ont encore été observés, si ce n'est une fébrilité et un malaise profond devant les obligations additionnelles imposées par la loi.

Afin de créer de la valeur et d'atteindre les résultats attendus par les citoyens et les contribuables, il est clair que la gestion par résultats doit avoir des effets sur les processus et les structures internes de l'organisation sinon, il ne s'agit que d'une opération cosmétique. Fondamentalement, il faut réaligner l'action sur la mission de l'organisation, à l'image du

modèle de Lynch et Cross (1995). Cependant, jusqu'à présent, les autorités gouvernementales restent évasives ou donnent des indications contradictoires sur la façon de déployer l'approche de gestion par résultats à tous les échelons de la fonction publique. Plusieurs cherchent un mode d'emploi, une structure de déploiement à travers l'ensemble de leurs opérations et de nombreuses questions restent à répondre :

- Quels sont les résultats attendus pour chaque gestionnaire et comment s'assurer qu'il sont en lien avec la création de valeur ?
- Comment s'assurer que les objectifs poursuivis sont en lien avec ceux fixés à un niveau supérieur ?
- Comment chaque unité administrative contribue-t-elle à l'atteinte des résultats généraux et à la création de valeur ?
- Comment fait-on la planification opérationnelle dans une perspective de création de valeur ?
- Comment formuler des indicateurs pertinents et performants ?
- Comment encadrer la gestion du rendement des personnes à l'intérieur de l'approche de gestion par résultats ?
- Est-ce que tous les leviers de la création de valeur sont utilisés ?

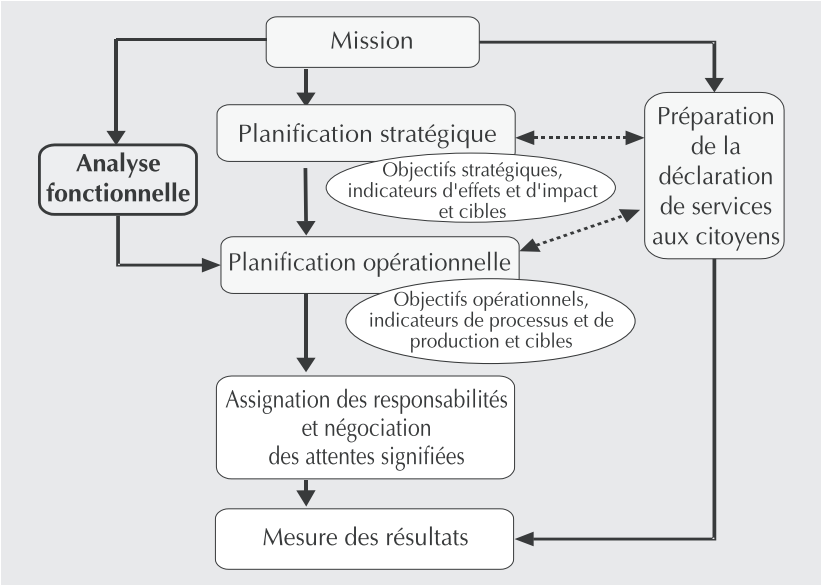
Ces questions sont encore plus pressantes dans les ministères à réseaux, comme c'est le cas pour l'Éducation. Déployer de façon cohérente la mission, définir des objectifs à atteindre à tous les niveaux, identifier qui doit en être imputable, spécifier les indicateurs à utiliser pour témoigner de l'atteinte des résultats sont des défis de taille quand on n'entre pas directement en contact avec ses clientèles.

La démarche proposée

Depuis 1999, le ministère de l'Éducation mène des travaux sur la modernisation de la gestion publique, notamment sur l'implantation de la gestion par résultats. Confronté aux échéances imposées par la loi 82, il doit toutefois presser le pas.

La figure 2 présente les principales composantes du modèle de gestion par résultats que nous avons proposé au ministère de l'Éducation (Jobin et *al.,* 2001)[1]. La démarche présentée s'appuie sur les principes de la Loi sur l'administration publique. Ce modèle a comme avantage d'articuler les exigences de la loi aux activités de gestion. Il découpe par ailleurs l'ensemble de la démarche de gestion par résultats en blocs plus petits et suggère

Figure 2 - Modèle de gestion par résultats[2]


Mission
Planification stratégique
Analyse fonctionnelle
Objectifs stratégiques, indicateurs d'effets et d'impact et cibles
Préparation de la déclaration de services aux citoyens
Planification opérationnelle
Objectifs opérationnels, indicateurs de processus et de production et cibles
Assignation des responsabilités et négociation des attentes signifiées
Mesure des résultats

une démarche en étapes vers une meilleure création de valeur. Ce qui caractérise le plus ce modèle toutefois est l'introduction de l'analyse fonctionnelle à l'intérieur de la démarche de déploiement de la GPR. Ce détour a été commandé pour plusieurs raisons.

Premièrement, nous étions confrontés à de nombreux défis dans le choix d'une stratégie d'intervention au sein du MEQ. Comme nous l'avons présenté, le MEQ est un ministère à réseaux qui n'est généralement pas en contact direct avec ses clientèles. Les gestionnaires se perçoivent souvent comme des responsables de l'application de lois ou de règlements, tiraillés par différentes parties prenantes aux dossiers qu'ils doivent gérer. Ils sont responsables de développer des contenus que d'autres auront à mettre en action. De plus, certains aimeraient bien s'approprier des champs de compétences que le législateur a donnés aux partenaires des réseaux. Ainsi, la perception qu'ils ont des résultats attendus de leurs activités manque souvent de précision.

Deuxièmement, proposer un passage direct entre la planification stratégique et la planification opérationnelle ne rendait pas justice à la diversité des activités qui étaient menées au sein du Ministère. Ainsi, plusieurs directions, faute de faire l'objet d'enjeux stratégiques, risquaient de se voir privées d'arrimage sur la mission et les enjeux importants de l'heure. Forcées de devoir « s'inventer » des objectifs et des indicateurs pour mener leur petite affaire dans l'indifférence, ces directions risquaient aussi le manque de reconnaissance de leurs contributions. Par ailleurs, cela définit

1 - Ce modèle a été adapté d'un modèle plus détaillé développé par P.A Bélanger et Marie-Hélène Jobin présenté dans le Document de référence sur la Gestion par résultats *dont la référence figure en bibliographie.*

2 - Un glossaire définissant les principales composantes du modèle a été préparé et est fourni à l'annexe 1

deux catégories de directions, et par voie de conséquences, deux catégories de gestionnaires : Ceux qui gèrent les dossiers stratégiques et ceux qui n'en gèrent pas.

Troisièmement, nous cherchions un moyen de structurer les objectifs visés, du plus haut niveau de la direction du Ministère jusqu'aux opérations, de façon à assurer la cohérence entre tous les niveaux hiérarchiques dans la poursuite de la mission. Nous devions donc trouver un moyen de permettre à chaque gestionnaire de comprendre son rôle et de saisir comment il contribue à la mission de l'organisation, dans toutes les sphères d'activité. L'analyse fonctionnelle s'est donc imposée comme un outil précieux pour faire face à ces défis.

L'analyse fonctionnelle

Pièce maîtresse dans le coffre à outils de l'analyse de la valeur et du management par la valeur (Béchard et *al.,* 1995 ; AFNOR, 1991 ; Jouineau, 82), l'analyse fonctionnelle est l'outil privilégié pour déterminer les éléments de gestion qui feront l'objet d'attention à l'étape de la planification opérationnelle. Il s'agit d'un outil puissant qui dépasse largement l'objectif qui consiste à préciser les préoccupations de gestion. L'analyse fonctionnelle permet de jeter un œil averti sur l'ensemble des structures organisationnelles. Elle sert à la fois de catalyseur de changements et de facteur de mobilisation. Voici quelques-uns des bénéfices qu'elle procure :

- Définir l'organisation et ses services pour ensuite communiquer cette vision à l'extérieur de l'organisation.
- Diffuser une image cohérente de l'organisation à l'intérieur de celle-ci et adopter un langage commun.
- Arriver à une déclinaison de la mission, traduire la raison d'être de l'organisation en mandats et assurer la cohérence dans l'action.
- Réconcilier la gestion des activités récurrentes et celle des activités visées dans la planification stratégique.
- Juger de l'importance de différentes activités.
- Repérer les dédoublements de tâches, et les activités dont l'utilité est discutable.
- Déterminer ce qui devrait être fait.
- Aligner les projets sur les enjeux stratégiques et répartir les ressources financières et humaines en conséquence.
- Faciliter la formulation des objectifs et des indicateurs et concevoir des tableaux de bord de gestion équilibrés.
- Permettre aux membres du personnel de se situer et d'évaluer leur contribution à la réalisation de la mission.
- Confier des mandats clairs aux cadres et préciser les paramètres de la reddition de comptes.

L'analyse fonctionnelle vise donc à identifier les fonctions qui découlent de la mission de l'organisation et à les structurer de façon hiérarchique. C'est un puissant outil pour s'assurer que les bonnes choses sont faites pour les bonnes raisons. Bref, il s'agit d'un levier précieux dans l'identification de la création de valeur.

L'arbre fonctionnel est le document qui découle de cette démarche. Il s'élabore en trois étapes. La **première étape** consiste à **dresser la liste des fonctions.** Pour ce faire, plusieurs approches, combinées ou non, peuvent être utilisées.

Les fonctions peuvent être identifiées en analysant :

- Les différentes étapes des processus de production de contenus ou de prestation de services ;
- Les rapports (interactions) que l'organisation entretient avec les ayants droits et en particulier les clients ;
- Les mandats confiés par les lois et règlements.

Les fonctions se formulent en de courtes phrases qui doivent contenir un verbe d'action. Voici quelques exemples de fonctions :

- Évaluer les candidatures.
- Financer les activités des réseaux.
- Développer des systèmes d'évaluation.
- Concevoir un site Web.
- Établir un plan de contrôle.
- Contrôler les déclarations d'effectif scolaire.
- Analyser les projets d'investissement.
- Assurer la reconnaissance des acquis.
- Informer la population.
- Soutenir l'innovation.

La **deuxième étape** vise à **hiérarchiser ces fonctions.** Il s'agit d'organiser le tout en une arborescence. Le tronc doit représenter la mission de l'organisation; les branches principales, les grands éléments d'articulation de cette mission et les branches secondaires, des explosions plus détaillées des étapes ou des facettes d'une fonction principale. L'arbre

explicite graduellement comment la mission se déploie jusqu'aux opérations. En d'autres mots, les différents niveaux de l'arbre sont semblables aux marches formant un escalier qui relie la mission aux opérations. Entre deux niveaux subséquents, il faut être en mesure de valider l'enchaînement en s'assurant, d'une part, de pouvoir répondre à la question « Comment cette fonction peut-elle être réalisée? » et, d'autre part, en remontant l'arbre des branches vers la mission, il faut pouvoir vérifier la validité de l'enchaînement en répondant à la question « Pourquoi cette fonction est-elle nécessaire? », comme l'illustre la figure 3.

À la question : « Comment fait-on pour financer les activités du réseau? », la réponse peut être : « En contrôlant les déclarations d'effectifs scolaires » et « En analysant les projets d'investissement ». Réciproquement, à la question : « Pourquoi contrôle-t-on les effectifs scolaires? », la réponse est « Parce que c'est important pour le financement du réseau. »

À la **troisième étape,** il s'agit de **valider la structure de l'arbre** auprès de l'ensemble des personnes concernées par les activités décrites. C'est l'occasion de constater si toutes les fonctions indiquées sont vraiment confiées à une personne qui doit en rendre compte. C'est aussi l'occasion de repérer les fonctions dont l'utilité est douteuse et de voir s'il n'existe pas des façons plus judicieuses d'orchestrer les activités pour mieux répondre aux fonctions principales et, en fin de compte, à la mission.

L'analyse fonctionnelle s'est avérée, à notre sens, la meilleure méthode pour déterminer de façon structurée et exhaustive les préoccupations de gestion qui font l'objet de la planification opérationnelle.

La planification opérationnelle et l'identification des objets de mesure

La planification opérationnelle est au cœur du déploiement de la gestion par résultats. Ce n'est que lorsque cette démarche est véritablement maîtrisée qu'on peut déclarer avoir implanté la gestion par résultats. La planification s'avère le point d'inflexion entre la pensée stratégique et la réalisation des activités. Elle implique nécessairement tous les aspects des productions et des activités réalisées. Une fois l'exercice complété, chaque direction devrait pouvoir retrouver les principales contributions de l'unité pour l'année à venir et ses projets de mise en œuvre en consultant le plan opérationnel. C'est donc à cette étape que la planification se décentralise et donne lieu, par la suite, à l'assignation des responsabilités et à la négociation des attentes. La planification opérationnelle vise à :

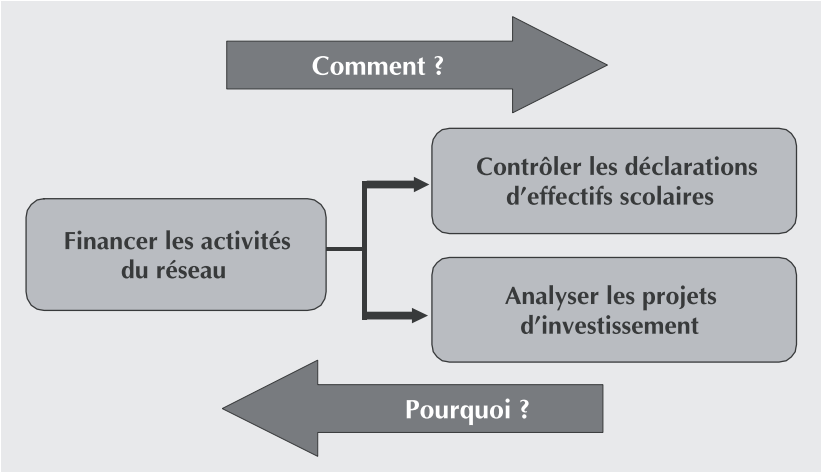
- Déterminer les préoccupations de gestion qui feront l'objet d'un suivi et à les faire connaître.
- Assurer l'encadrement nécessaire à la conduite des activités récurrentes et des activités issues des projets de développement ou d'amélioration, ou découlant des décisions stratégiques.
- Définir les objectifs opérationnels à atteindre.
- Identifier les indicateurs de production, de processus et de mise en œuvre ainsi que les indicateurs de ressources qui seront suivis.
- Fixer les cibles afférentes à atteindre.

La planification opérationnelle donne lieu à un plan opérationnel. De façon pratique, la structure du plan opérationnel prend la forme d'un tableau comportant cinq éléments ou colonnes :

- Une fonction, une préoccupation de gestion ou une sphère d'activité.
- Un ou plusieurs objectifs pour chaque fonction (toutes les fonctions ne font pas nécessairement l'objet de la formulation d'un objectif).
- Un ou plusieurs indicateurs pour chaque objectif.
- Une cible par indicateur.
- La personne responsable de l'atteinte de l'objectif.

Des voies d'actions planifiées ou à entreprendre (Kaplan et Norton, 1998).

Figure 3 - Enchaînement des fonctions dans l'arbre fonctionnel



Des exemples de chaînage entre les cinq éléments sont présentés au tableau 1[3].

La formulation des objectifs et la sélection des indicateurs sont des étapes cruciales de la planification opérationnelle. L'encadrement du processus de mise en œuvre de la GPR au sein du MEQ a fait grand cas de cet aspect. En plus de la formation de base qui présente les fondements de la mesure de performance et l'art de formuler des indicateurs de performance « performants », des ateliers sur la formulation des objectifs et des indicateurs sont proposés en accompagnement à l'étape de la planification opérationnelle.

L'indicateur est bien souvent la partie la plus visible dans toute la démarche de gestion par résultats. Toutefois, on oublie souvent que l'indicateur de gestion n'est qu'un moyen de contrôle pour vérifier l'atteinte d'un résultat au regard d'un objectif. Ainsi, les indicateurs doivent être reliés à des objectifs. Par ailleurs, les indicateurs sont des armes dangereuses. Un indicateur mal choisi peut entraîner des conséquences fâcheuses. Voici deux illustrations :

- Un indicateur qui traduit mal la complexité de la réalité peut être démobilisant et entraîner un désengagement au regard de l'objectif poursuivi.
- Un indicateur inapproprié peut favoriser des comportements déviants ou opportunistes qui ne correspondent pas à l'objectif auquel il est rattaché.

La formulation des indicateurs demande une attention particulière (Voyer, 1999). Ils doivent à la fois répondre à des critères de simplicité et de convivialité, mesurer les bonnes choses en lien avec l'objectif poursuivi, être peu coûteux à calculer et les données qui les composent se doivent d'être aisément accessibles. L'identification d'indicateurs « performants » est donc un défi en soi.

Le déroulement du projet

C'est avec ce modèle en tête que nous sommes intervenus au Ministère de l'éducation du

Tableau 1 : Exemples de formulation dans le plan opérationnel

Fonction n° 1 : Communiquer les résultats annuels d'une enquête.			
Objectifs	**Indicateurs**	**Cibles**	**Actions**
avancer la date de disponibilité des résultats	date de publication du rapport	le 15 juin 2001	écourter la période de collecte de données de deux semaines
			transmettre les questionnaires par courriel
améliorer la pertinence des résultats diffusés	Taux d'utilisation du site Web	augmentation de 20 % par rapport à l'année précédente	élaborer une foire aux questions
	taux de satisfaction des clientèles visées	80 % des établissements d'enseignement se déclarent satisfaits de la pertinence des informations transmises	préparer un questionnaire auquel il sera facile de répondre
			analyser les attentes des clientèles quant au contenu du rapport

Fonction n° 2 : Traiter les demandes d'ajustement rétroactives des allocations.			
Objectifs	**Indicateurs**	**Cibles**	**Actions**
réduire la période de traitement des dossiers	Délai entre la demande et la réponse Finale	moins de 2 mois	allouer une personne-ressource
			préparer une grille de traitement et la distribuer à tous les conseillers
contenir les coûts liés aux ajustements rétroactifs	montant annuel total des réajustements	3 000 000 $ ou moins	développer une approche d'enveloppe fermée pour chaque poste budgétaire
améliorer l'équilibre entre les régions pour ce qui est du traitement des demandes	% des demandes accordées dans chacune des régions	les % calculés doivent se situer à plus ou moins 10 % du % moyen	Préparer une grille d'évaluation et la distribuer à tous les conseillers en région

3 - Bien que les exemples présentés au tableau 1 soient plausibles dans le contexte du MEQ, nous tenons à souligner qu'ils sont fictifs.

Québec (MEQ). Au départ, le mandat confié consistait à préparer et dispenser une formation sur la gestion par résultats et sur la mesure de performance aux cadres. Nous avions toutefois sous-estimé la complexité du changement imposé aux gestionnaires. Au bout de quelques sessions de formation, nous avons du recadrer le projet.

Nous étions face à de fortes résistances : les gestionnaires nous disaient qu'ils ne s'y retrouvaient pas, que l'effort demandé était trop lourd et qu'ils ne savaient plus par quel bout prendre la mise en œuvre. Nous avons alors réévalué la stratégie d'intervention et le rôle de la coordonnatrice du projet de mise en œuvre a pris une nouvelle dimension.

Premièrement, nous avons transformé le mandat initial de formation en un mandat élargi d'accompagnement. Ainsi, des ateliers ont été ajoutés pour soutenir les équipes dans leur démarche fonctionnelle et leur planification. Nous avons misé sur la flexibilité et l'adaptabilité. Nous avons donc cherché à suivre le rythme de chaque secteur et à adapter le service rendu selon les réceptivités observées et les difficultés particulières vécues par chaque direction ou secteur. Au départ, nous nous sommes aussi appuyés sur des champions et des ambassadeurs crédibles dans les secteurs les plus réceptifs pour contaminer positivement les plus tièdes.

Deuxièmement, nous avons développé un document de référence, qui prend la forme d'un guide (Jobin et *al.* , 2001). Nous y expliquons le modèle de gestion par résultats proposé, le mode d'emploi des principales étapes, un guide pour la formulation des objectifs et des indicateurs, ainsi qu'un glossaire très utile pour clarifier le vocabulaire lié à la mesure de performance.

Troisièmement, nous avons identifié des points névralgiques dans l'acceptation du changement et établi trois règles d'or dans la poursuite du projet :

- Chaque session de formation devrait s'adresser spécifiquement à un secteur ou une direction de façon à personnaliser le message pour ce secteur.
- Une préparation minutieuse et une connaissance approfondie de l'unité administrative concernée étaient de mise avant de dispenser la formation. À cette fin, chaque session de formation était précédée par une série de rencontres avec les directeurs, les assistants des sous-ministres adjoints ou les sous-ministres adjoints eux-mêmes en vue de cette préparation. Toute la documentation pertinente était aussi communiquée en vue de permettre au formateur de comprendre tous les aspects de la tâche et les enjeux du secteur.
- Finalement, nous avons insisté pour que le sous-ministre adjoint assiste et participe à une session de formation dispensée pour son secteur.

À l'Éducation, le processus de mise en œuvre de la gestion par résultats est en cours. Les analyses fonctionnelles ont été complétées dans tous les secteurs. Les gestionnaires ont tous reçu au moins deux journées de formation, voire davantage, portant sur l'analyse fonctionnelle, la formulation des objectifs et des indicateurs et aussi sur la gestion du rendement. Plusieurs ont aussi été soutenus dans la réalisation de leur planification opérationnelle.

Si les principales composantes de la gestion par résultats sont actuellement en place, l'exercice demeure toutefois à parfaire. Nous avons entrepris cette démarche dans l'optique qu'il pourrait prendre cinq ans avant d'avoir vraiment intégré la philosophie de la gestion par résultats. Il ne faut pas sous-estimer le changement de culture entraîné par l'adoption de ce nouveau mode de gestion. Déjà, nous avons pu constater que la démarche fonctionnelle a amené certains secteurs à se questionner sur la structure qui était la leur jusqu'à présent. Cette réflexion a aussi amené les unités à partager une vision plus précise de leur identité et de leurs rôles et ainsi, à être plus pertinentes dans leurs actions.

Conclusion

Dans cet article, nous avons présenté les grandes lignes d'une démarche de mise en œuvre de la gestion par résultats au sein d'un ministère important de la fonction publique québécoise. La révision du cadre de gestion de l'appareil étatique de gouvernement du Québec s'insère dans le mouvement de modernisation de la fonction publique qui se déploie dans de nombreux pays industrialisés. Ce courant vise à restaurer la crédibilité des gouvernements, recentrer l'action des états vers les besoins de leurs citoyens et assurer une plus grande création de valeur pour les sociétés.

Nous avons dressé un portrait du contexte d'intervention et des problématiques soulevées par cette démarche de mise en œuvre. Nous avons par la suite présenté, les principaux éléments du modèle proposé pour la mise en œuvre de la gestion par résultats.

Finalement, nous avons relaté les faits saillants du processus de mise en œuvre jusqu'à présent.

Il reste encore beaucoup à faire pour mener à terme le processus. Nous n'avons pas encore outillé les cadres sur certaines des étapes essentielles du modèle plus en aval dans le processus de gestion par résultats. En particulier, l'assignation des responsabilités et la négociation des attentes signifiées n'a pas fait l'objet d'un soutien. Par ailleurs, nous n'avons par encore développé un cadre proactif pour la mesure des résultats. Il est clair que ces deux éléments devront faire l'objet d'une attention soutenue au cours des prochains mois.

La partie n'est pas gagnée mais le processus est en branle. L'enjeu le plus pressant est d'assurer la pérennité des changements instaurés jusqu'à ce jour. Les mentalités et la culture de l'organisation n'ont été qu'égratignées. Une attention soutenue et un fort poids politique doivent être appliqués afin de maintenir la vitesse de croisière dans cette mise en œuvre.

La création de valeur et la mesure de cette création sont des préoccupations pour toutes les organisations. Forts d'expériences passées en mesure de performance dans le domaine de la logistique (Tchokogué et al., 2001), nous avons misé sur des outils opérationnels comme la pyramide de Lynch et Cross (1995) pour cartographier la création de valeur dans un contexte public. Le recours à l'analyse fonctionnelle nous a, pour sa part, permis de faire des percées très intéressantes dans un contexte très différent que celui du développement des produits pour lequel il a initialement été proposé. Il est à parier qu'une telle approche pourrait avoir du succès en logistique afin d'identifier les sources de création de valeur, d'aligner les efforts entre la mission et les opérations et de développer un tableau de bord de gestion logistique équilibré et exhaustif.

Références

ACDI, Direction de la gestion axée sur les résultats, *La gestion axée sur les résultats à l'ACDI : Guide d'introduction aux concepts et aux principes,* Agence Canadienne de Développement Internationale, Gouvernement du Canada, Janvier 1999, 31 pages.

Bechard, Denis, Thérèse Martin et Berge Tahmazian, *L'analyse de la valeur,* Hydro-Québec, Groupe qualité et développement organisationnel, 1995, 72 pages.

Bélanger, Pierre A. et collaborateurs, *Guide sur la déclaration de services aux citoyens,* Secrétariat à la modernisation de la gestion publique, Gouvernement du Québec, 24 pages.
Http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/modernisation/guide-declaration.pdf

Jobin, Marie-Hélène, Luce Bureau, Pierre A. Bélanger et Pierre Voyer, *La gestion par résultats : Document de référence,* Ministère de l'Éducation, Gouvernement du Québec, mai 2001, 24 pages.

Jouineau, Claude, *L'analyse de la valeur, Méthodes, mise en œuvre et applications,* Entreprises Modernes d'Édition, Paris, 1982, 253 pages.

Kaplan, Robert S. et Norton, David P. *Le tableau de bord prospectif,* Les Éditions d'Organisation, Paris, 1998, 311 pages.

Kélada, Joseph, *Comprendre et réaliser la qualité totale,* Éditions Quafec, 2e édition, 1992, 415 pages.

Loi sur l'Administration publique, Lois du Québec 2000, chapitre 8, Gouvernement du Québec, Adoptée en mai 2000,
http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/

Lynch, Richard L. et Kelvin F. Cross, *Mesure Up : How to Measure Corporate Performance,* Blackwell Business, 2e édition, 1995, 250 pages.

McConkey, Dale D., *MBO for Nonprofit Organizations,* AMA COM (American Management Associations), 1975, 223 pages.

Osborne, David et Ted Gaebler, *Reinventing Government,* Addison-Wesley, New York, 1992.

Paquin, Michel, « La modernisation du cadre de gestion gouvernementale », *Sources ENAP,* Vol. 15, No. 4, septembre-octobre 2000, pp. 5-6.

Performance Measurement, Alberta Treasury, *Results-Oriented Government : A Guide to Strategic Planning and Performance Measurement in Public Sector,* Gouvernement de l'Alberta, Canada, 1998,
http://www.treas.gov.ab.ca/publications/measuring/index.html

PUMA/PAC (95) 24, *L'utilisation des mesures de performance dans l'administration publique : Grandes lignes et synthèse du document du secrétariat (PUMA/PAC(95)23)*

sur les pratiques de gestion des performances dans huit pays membres de l'OCDE , Paris, 13 et 14 novembre 1995, diffusion restreinte.

Solomon, George T. et Erik K. Winslow (Éditeurs), *Management by objectives, Power : An annotated Bibliography,* Volume 8, George Washington University, School of Government and Business Administration, Department of Management Science, 162 p.

Tchokogué, André, Marie-Hélène Jobin et Martin Beaulieu, « Évaluation du service à la clientèle : enrichir la perspective client par la perspective logistique », *Revue Française de Marketing,* Vol. 1, No. 181, 2001.

Voyer, Pierre, *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance,* Presses de l'Université du Québec, 2e édition, 446 p.

Glossaire

Mission : Énoncé de ce qui définit la vocation, la finalité, la raison d'être de l'organisation.

Analyse fonctionnelle : Démarche qui permet d'identifier les fonctions et les sous-fonctions qui découlent de la mission de l'organisation. L'analyse fonctionnelle permet d'assurer la cohérence entre la mission et les activités opérationnelles.

Fonction : Une action, un rôle ou un effet attendu d'une entité dans son environnement. Les fonctions principales d'une organisation décrivent les grands volets de l'articulation de la mission qu'elle s'est donnée. Autrement dit, une fonction peut être considérée comme la façon de réaliser la mission.

Planification stratégique : Démarche d'une organisation qui consiste à définir sa mission, à identifier ses clientèles, ses partenaires et l'ensemble des ayants droit, à cerner les grands enjeux auxquels elle fait face, à déterminer ses orientations, ses objectifs et les moyens généraux d'intervention retenus et, enfin, à définir les indicateurs pertinents et les cibles visées. Le plan stratégique, qui couvre un horizon de plusieurs années, constitue le document dans lequel sont consignés les principaux éléments qui résultent de cette démarche.

Planification opérationnelle : Démarche d'une organisation qui consiste à identifier les actions retenues en vue d'atteindre les objectifs visés au cours d'une année donnée, en raffinant notamment les objectifs fixés dans le plan stratégique. Cette démarche aborde également tous les aspects de la gestion des activités récurrentes, les indicateurs de résultats et de gestion requis, ainsi que les cibles visées. Préparé à chaque année, le plan opérationnel (ou plan d'action) constitue le document dans lequel sont consignés les principaux éléments qui résultent de cette démarche.

Déclaration de services aux citoyens : Déclaration rendue publique contenant les objectifs d'un organisme ou d'un ministère quant au niveau de services offerts et quant à la qualité de ses services. La déclaration porte notamment sur la diligence avec laquelle les services devraient être rendus et fournit une information claire sur leur nature et leur accessibilité. Les services aux citoyens comprennent les services offerts à la population et aux entreprises.